

# GESTION DEL CAMBIO EN EL SECTOR PUBLICO

Mario Waissbluth<sup>1</sup>  
Diciembre, 2008

## Introducción

El propósito de este texto es proveer al lector conceptos y herramientas sistemáticas para abordar las naturales complejidades y dificultades de la transformación y el cambio institucional en el sector público. Por cierto, las transformaciones relevantes de gestión, estrategia o estructura en las empresas privadas enfrentan también grandes tropiezos. Existe abundante literatura al respecto, verdaderos clásicos en la materia, muchos de los cuales utilizaremos aquí<sup>2</sup> como punto de partida para abordar complejidades aun superiores.

Debemos advertir al lector que la casi totalidad de las referencias de literatura mencionadas en este texto provienen de la literatura anglosajona. Lamentamos sinceramente que no haya buena literatura en español, pero la verdad sea dicha, es la literatura de mejor calidad del mundo en esta materia. De hecho, parte de la motivación por desarrollar este texto es la de proveer a los lectores hispano parlantes de un material en español, con las debidas adaptaciones a las peculiaridades del sector público, particularmente el complejo sector público latinoamericano.

Podría decirse que, si el cambio en el sector privado equivale al pregrado, el cambio en el sector público es el postgrado. Por ello, la lectura de la literatura clásica es central. Un gerente público, de aquellos escasos que han logrado transformaciones exitosas y radicales, tiene más habilidades y posibilidades de lograr cambios en el sector privado, que un gerente privado exitoso de gestionar cambios en el sector público.

Si la gestión del cambio en empresas es difícil, toma tiempo, y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito aun menores. Mayor razón para abordarla de manera sistemática y profesional, pues de su éxito suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos, que pertenecen a... los ciudadanos.

Este texto representa la continuación natural de un documento anterior, denominado “Sistemas Complejos y Gestión Pública”<sup>3</sup>, y debemos ser enfáticos al señalar que su lectura carecerá de sentido sin la revisión previa de aquel. Diversos conceptos clave, como sistemas complejos, propiedades emergentes, los espacios del diagnóstico y la transformación, o los *stakeholders*, están tratados allá y no los repetiremos salvo en lo estrictamente indispensable.

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. [mariow@dii.uchile.cl](mailto:mariow@dii.uchile.cl)  
Este texto, utilizado en el Diplomado en Gerencia Pública, y en el Magíster en Gestión y Políticas Públicas, es una versión profundizada y actualizada de algunos capítulos de “La Reforma del Estado en América Latina”, 2002, del mismo autor, disponible en [www.mariowaisbluth.com](http://www.mariowaisbluth.com)

<sup>2</sup> El texto clásico es “Harvard Business Review on Change”, 1998, que constituye la mejor colección de artículos que Harvard ha debido reeditar una y otra vez en esta materia

<sup>3</sup> Disponible en [www.mariowaisbluth.com](http://www.mariowaisbluth.com), sección Publicaciones.

De igual manera, no es propósito de este texto describir herramientas específicas de gestión, tales como planificación estratégica, reingeniería de procesos, trabajo en equipo, servicio al cliente, calidad, informática, control de gestión, mejora continua, etc., que con toda seguridad serán utilizados a lo largo de un proceso de transformación institucional, y que están abundantemente disponibles en la literatura especializada de gestión.

Supondremos, en otras palabras, que el reformador o equipo de reformadores que intenta estos cambios ya pudo realizar un diagnóstico holístico e integral de la institución, que tiene razonablemente claros los problemas críticos y los cambios que se requieren, ya sean estos en el modelo de gestión, la estrategia institucional, gobernabilidad, servicios, procesos, sistemas, recursos humanos, estructura, marco normativo, prácticas de trabajo, etc.

La pregunta que intentaremos responder aquí no es “qué cambiar”, o “qué herramientas de gestión usar”, sino “cómo cambiarlo” de manera que los propósitos que se han trazado no se vean truncados en el camino. No es raro encontrar antiguos funcionarios en entes públicos que comentan, con natural escepticismo, que “éste es el noveno plan de cambios que he visto pasar, con sus correspondientes directivos y consultores, y todo sigue igual”.

## Las restricciones al cambio en el sector público

La cultura organizacional es la suma de las prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado, que priman mayoritariamente en una institución. Es “cómo se hacen las cosas aquí”, y se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas o positivas. Como ejemplo, pueden existir las prácticas generalizadas de llegar tarde y de incumplir compromisos, o las prácticas de llegar puntualmente y de cumplir compromisos.

Como otro ejemplo, la cultura burocrática es aquella en que el cumplimiento de la norma, e incluso el cumplimiento absurdo de la norma, y el ejercicio discrecional del poder de quien aplica la norma, pesan más que agregar valor público. O bien, la cultura del incumplimiento es aquella en que, mientras el funcionario o el directivo no vea amenazada su propia estabilidad, actúa con grados significativos de irresponsabilidad respecto a la misión institucional, y de falta de respeto por el cumplimiento de sus promesas personales. La cultura hiper-jerarquizada es aquella en que el diálogo ente personas de dos jerarquías que no sean adyacentes es fuertemente penalizado.

A la inversa, hay entidades en que la innovación, la flexibilidad, y el servicio público priman, o pueden llegar a primar de manera central y mayoritaria en la práctica cotidiana, y están basadas en la confianza colectiva y la construcción de un capital social entre los miembros de la organización, que sienten “la camiseta puesta” en torno a la institución y la agregación de valor público.

“Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas; tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme”

Nicolás Machiavello,  
“El Príncipe”, 1513

Por lo general, toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces éstos se relacionan con el escepticismo, y con la dificultad y tiempo

requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo. Si no lo cree, obsérvese a sí mismo en sus intentos de cambiar sus hábitos alimenticios o sus rutinas cotidianas. Imagine ahora hacerlo en 300 o 2000 personas.

En el caso del sector público se suman, o más bien se multiplican y potencian, las restricciones políticas, la necesidad de realizar estos cambios a la vista del público y la prensa, presiones externas, múltiples *stakeholders* con agendas contradictorias, presiones de sectores políticos por proteger los cargos de sus afiliados cualquiera sea su desempeño, dificultades en la modificación de normas y leyes, rigideces presupuestales y administrativas, o en el peor caso, capturas institucionales difíciles de romper.

La captura institucional ocurre cuando un grupo de agentes, empresas o personas han logrado “apropiarse” de una institución por conductos informales, para su propio beneficio. Por cierto, esto no es privativo del sector público, pero ocurre con mayor frecuencia. A manera de ejemplo, los ejecutivos de Enron se “apropiaron” completamente de una institución que pertenecía a sus accionistas, dejándola en quiebra, y destruyendo de paso las pensiones de sus empleados. Es frecuente observar grandes empresas en que los ejecutivos terminan auto-fijándose altísimos salarios o bonos (que en USA pueden llegar a ser decenas o centenas de millones de dólares anuales) a costa de los accionistas, especialmente si estos están dispersos en un gran número y no existen algunos dueños mayoritarios preocupados por restringir la captura.

Lo mismo puede ocurrir por parte de gremios, dirigentes gremiales (que no necesariamente representan el interés de sus agremiados), colusión de intereses entre funcionarios y el sector privado, o entre privados, y/o corrupción menor o mayor, que puede ir desde tener a los parientes contratados hasta casos de flagrante dolo.

Obviamente, en los casos de captura, las resistencias al cambio no serán meras dificultades de cambio cultural, sino francas luchas de poder en que los “capturadores” no vacilarán en recurrir a cualquier herramienta para resistir el cambio y expulsar a los reformadores. En estos casos, como veremos adelante, las batallas mayores son inevitables, no son precisamente técnicas, y deben ser meticulosamente planificadas. La acumulación de municiones políticas y comunicacionales, y de padrinos políticos en altos niveles de gobierno y el parlamento pasa a ser el elemento crucial.

También debe destacarse otra dificultad frecuente y propia del sector público: la difícil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales<sup>4</sup>. En ocasiones, el reformador se encuentra “lanzado a la vida” con un calendario acelerado y complejo de cambios, y recibe un llamado de la casa presidencial o el Ministerio de control político, para ser informado de que “la cosa está difícil” y no es el momento adecuado. A la inversa, hay ocasiones en que el reformador ha planificado cuidadosamente su cronograma de intervenciones en una escala de meses o años, para luego ser informado de que el Presidente anunciará los cambios este fin de semana. Por lo general, las reformas institucionales requieren años para madurar, y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo.

## Errores frecuentes

Antes de comenzar con las buenas noticias, respecto a las maneras en que puede abordarse positivamente el cambio en el sector público, es importante apresurarse a señalar por donde NO

---

<sup>4</sup> Christopher Pollit, Gert Bouckaert, “Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000.

comenzar: es frecuente constatar, cuando se habla de modelos organizacionales, que muchas personas tienden a pensar exclusivamente en el diseño del organigrama y las estructuras formales. El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser solicitar el organigrama, observarlo meticulosamente... y ¡cambiarlo! Esto suele generar verdaderos desastres institucionales.

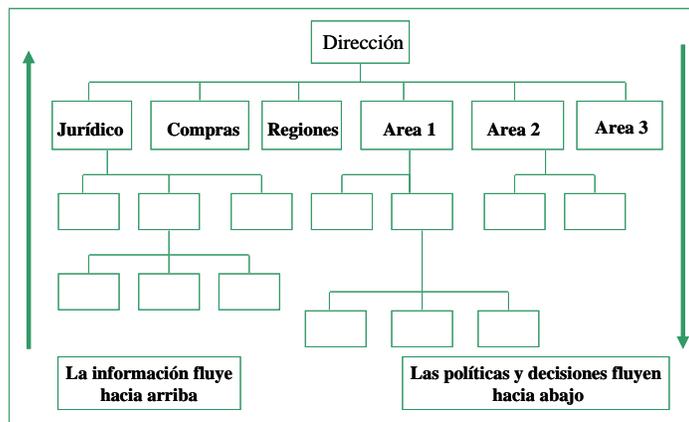
Alterar irreflexivamente las relaciones jerárquicas y las relaciones de poder en una institución suele provocar el caos y no resolver ninguno de los profundos problemas de la misma.... pero provoca una excitante sensación de poder al hacerlo. Es casi irresistible. A niveles superiores del aparato público, también es frecuente ver nuevos Presidentes anunciando la creación o fusión de Ministerios o Subsecretarías, como si eso fuera a cambiar en algo la resolución de los problemas del país. Pero la ciudadanía queda convencida por un tiempo de que se está haciendo algo.

Los rectángulos y líneas que forman un organigrama son una parte mínima del problema, y es mucho más útil pensar en el concepto de arquitectura organizacional<sup>5</sup>, en un símil con la arquitectura de edificaciones. De la misma manera en que un buen arquitecto no sólo piensa en los planos de una casa, sino también en la cultura y valores de sus habitantes, la funcionalidad de cada elemento, la ubicación y orientación, los materiales, tecnología, sistemas y habitabilidad, el arquitecto organizacional debe concebir la organización social, los procesos, métodos y prácticas de trabajo, los valores, incentivos, vínculos informales y recursos humanos de esa organización, con la visión sistémica antes mencionada.

“Aprendí tarde en mi vida que tendemos a enfrentar cada nueva situación reorganizándonos, y este llega a ser un maravilloso método para crear la ilusión de progreso mientras se produce confusión, ineficiencia y desmoralización”  
Petronius Arbiter, Marina Griega, 210 A.C.

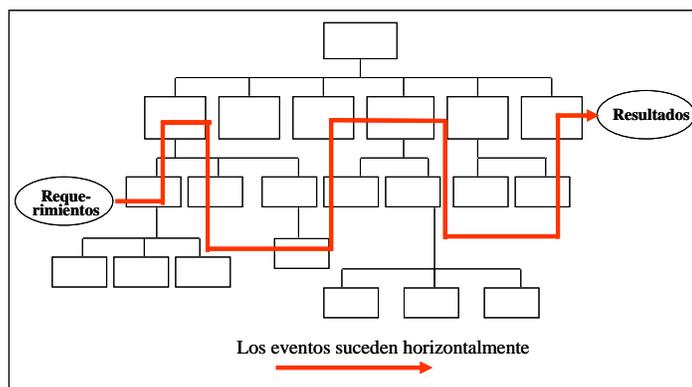
En concreto, esto significa que la estructura debe ser una *consecuencia* de las funciones y los procedimientos. En la lámina que mostramos a continuación hay una descripción gráfica de los que constituye el organigrama tradicional y *weberiano* del estado, diseñado esencialmente para que se respeten las normas y jerarquías, vs. los enfoques modernos orientados a procesos, en que el rol de las autoridades es muy diferente: priorizar, asignar y controlar recursos, y asegurar que el proceso, una vez diseñado, fluya armónicamente entre las distintas partes de la organización.

### Concepto tradicional



<sup>5</sup> D. Nadler, M. Gerstein, R. Shaw, “Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations”, Jossey Bass, 1992.

## Concepto moderno



Comenzar por el organigrama es, precisamente, no hacerse cargo de la complejidad de una organización.

A continuación, recurriremos a uno de los clásicos de la literatura de gestión del cambio, John Kotter<sup>6</sup>, para referirnos a los errores más genéricos en el proceso. Su título es “Liderando el cambio: Por qué fallan los esfuerzos de transformación” y aquí citamos algunos párrafos clave:

“Durante la última década, he observado más de cien empresas, grandes y pequeñas, tratando de reinventar su competitividad... Estos esfuerzos han tenido muchas denominaciones: calidad total, reingeniería, cambio cultural, reestructuración.... Algunos de estos cambios corporativos han sido muy exitosos, algunos han sido fracasos totales. La mayoría se ha quedado a medio camino, con un claro sesgo hacia la parte inferior de la escala..... Errores críticos en cualquiera de las fases del cambio pueden tener un efecto devastador, disminuyendo el impulso y anulando ventajas trabajosamente obtenidas.... Tal vez porque tenemos poca experiencia en renovar organizaciones, gente muy capaz a menudo comete al menos un gran error.”

Este artículo, que enumera errores frecuentes descritos más adelante, muestra una porfiada realidad: si Kotter presenció y experimentó severas tardanzas y dificultades en la materialización de cambios en empresas privadas del mundo industrializado, estos problemas se manifiestan en forma agudizada en procesos de transformación de entidades públicas, en que el reformador está sujeto a las restricciones que ya hemos mencionado. A continuación, algunos de los “errores de Kotter”, pero con “condimento público”.

**Error # 1: No generar convicción en la cúpula.** Sólo cuando cerca del 75% de la cúpula de una organización está realmente convencida de la necesidad de cambios importantes, se puede comenzar el proceso, y esto no es fácil en instituciones insulares con directivos que a veces tienen diferentes agendas y tiempos políticos. En caso contrario, es inevitable que surjan problemas más adelante.

El dibujo del organigrama es definitivamente el final, nunca el comienzo, de un diseño que comienza por la comprensión de qué debe hacerse, quién y cómo lo debe hacer, en qué secuencia, y con qué responsabilidades y atribuciones.

<sup>6</sup> John Kotter, “Leading Change: Why Transformation Efforts Fail”, Harvard Business Review, Marzo - Abril 1995, pp. 59-67. Disponible también en “Harvard Business Review on Change”

Por ello, es crucial que, en las etapas tempranas, se haga una cuidadosa evaluación del “stock de liderazgo” disponible en la institución, y de su verdadero interés en el cambio, haciendo si es necesario - y políticamente posible - los cambios pertinentes de personas, y luego, desarrollando innumerables conversaciones formales e informales hasta asegurar la necesaria convicción colectiva en la cúpula.

Los procesos de cambio suelen implicar conflictos, y la oposición se reagrupa muy fácilmente si ve fisuras en la cúpula. Por cierto, la oposición no la integran aquellos que tienen un proyecto alternativo para la institución... ojalá fuera así... son los funcionarios que dicen: “compadre, no te preocupes, no hagas nada ni digas nada... déjalos hacer... total, en poco tiempo más ellos se van y nosotros seguiremos aquí”. En el peor caso, la oposición son los “capturadores” con intereses específicos y prosaicos para que las cosas no cambien. La experiencia les ha dado en el pasado la razón, y si se observan fisuras en la cúpula, la batalla está perdida desde el inicio.

**Error # 2: No generar una "coalición para el cambio".** Generalmente los programas de cambio surgen en pocas personas. Si no se hacen esfuerzos para agrandar esta coalición, en esferas sucesivas y crecientes de convicción, tarde o temprano la ya mencionada oposición se reagrupa y detiene el cambio. Transformar una institución de, por decir una cifra, 2000 funcionarios, es una aventura políticamente equivalente a la de ganar una elección en un municipio de 100.000 personas. Se requiere campaña, slogan, seducción... agrandar la coalición. Si esto lo dijo Kotter refiriéndose a empresas como IBM, imaginemos cuánto más importante es en el caso de una entidad pública latinoamericana.

**Error # 3: No generar una visión seductora del futuro.** ¿Ud. remaría con fuerza en un bote, si no le explicaran hacia dónde éste se dirige? Yo no. Una visión de futuro es el “sueño ambicioso pero realizable”, es la institución que quisiéramos ver más adelante si todo sale bien. Nada hay más potente para movilizar a la gente. En el sector público por cierto que existen imágenes potentes, grandes impactos en la población, disponibles para la construcción de la visión. Por cierto, si Ud. no le puede comunicar la nueva visión a alguien en menos de cinco minutos, y obtener una reacción de comprensión e interés, quiere decir que no se ha terminado con esta fase del proceso de cambio. Y si no ha resuelto los errores # 1, 2, y 3... no siga adelante, y deténgase todo lo necesario porque el precio que pagará más adelante por saltarse estas etapas es muy grande.

**Error # 4: Comunicar y discutir poco la nueva visión estratégica.** Si Ud. cree que basta con una reunión, publicación, correo electrónico o memo para comunicar la nueva visión, está profundamente equivocado. Se requerirá de mucha persistencia y reiteración, y mucha comunicación personal entre jefes y subordinados para transmitir esta visión. Los “posters”, los noticieros ministeriales, los sitios web, ayudan sólo marginalmente.

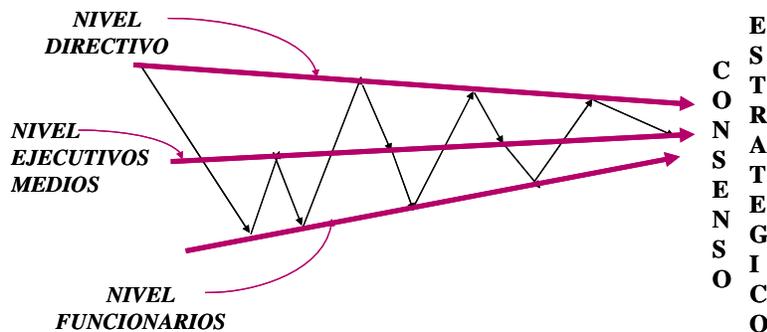
En las instituciones públicas, *weberianas* y cuasi militarizadas, los funcionarios hacen y creen lo que les dice el jefe directo, y no hacen ni creen lo que no les dice el jefe directo... aunque lo diga el Ministro. Por ende, la transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio sólo puede hacerse por comunicación personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”. El directivo superior conversando francamente con sus subordinados directos, estos a su vez con los subordinados de 3er nivel, y así sucesivamente, y repetidamente. Por cierto, nada perjudica más el proceso de cambio que una conducta de las autoridades inconsistente con la nueva visión.

Lo anterior no significa que el proceso de cambio deba ser vertical, autoritario y sin participación de los funcionarios. La cúpula, en las conversaciones en cascada, va recogiendo la retroalimentación de los funcionarios y perfeccionando el modelo continuamente. De este modo, lenta y progresivamente, va constituyéndose un consenso estratégico en torno a la nueva visión

institucional. Si los directivos no están dispuestos a invertir su tiempo en esto, en resolver las legítimas dudas y temores que surgirán en los funcionarios, en acoger sus sugerencias, y prefieren dedicar su tiempo a labores de “alta política”, entonces es preferible no embarcarse en la aventura del cambio.

**Error # 5: No atreverse a remover los obstáculos de la nueva visión.** Es difícil encontrar procesos de transformación que no tengan su “día D”, la batalla crucial, y si existen capturas institucionales, el “día D” llega de manera inevitable y posiblemente con muertos en el camino. Siempre surgen obstáculos significativos, de diversa índole: un procedimiento, una estructura, una norma, una actitud hacia los clientes, un *stakeholder* importante que expresa su oposición abiertamente, gremios inconformes, y lo peor de todo, alguna persona o poderoso grupo de intereses creados que sistemáticamente se opone a los cambios. Si no hubiera obstáculos significativos, el cambio ya se habría realizado hace mucho tiempo.

### El flujo de las conversaciones estratégicas



La “oposición pasiva” sigue “sentada en las graderías” viendo como se desenvuelve el partido, y diciendo “mira,... yo te dije.... no se van a atrever... fulanito lleva meses oponiéndose a todo y no le pasa nada... aquí no va a pasar... nada”. En las primeras etapas del cambio, se puede ser abierto e invitador con todos, y convivir con estos obstáculos, pero a la larga llega inevitablemente el día en que éstos deben ser confrontados con decisión, aun a costa de que el reformador esté dispuesto a perder el cargo. Si esto no se hace, si el reformador se “achica” y baja la cabeza, no se pierde una batalla, sino la guerra completa. Como se trata de sistemas complejos, nunca se sabe con exactitud cuándo va a llegar la confrontación crucial, pero ciertamente llega.

**Error # 6: No planear la aparición sistemática de triunfos de corto plazo.** Estos son los “*quick wins*” o ganancias rápidas. Sin logros en el corto plazo, aun cuando sean menores, el proceso de transformación pierde credibilidad, y mucha gente se desanima o se une a la oposición. El compromiso con los logros de corto plazo es lo que asegura la realización de la tarea de largo plazo.

Hay otro texto clásico, de tanta importancia como el de Kotter, que lo demuestra hasta la saciedad<sup>7</sup>: los grandes cambios comienzan, se desarrollan y terminan con una acumulación de pequeños resultados concretos que apuntan en la dirección correcta, y que se materializan en la línea operativa de la organización, no en la mente y los planes de un gabinete de asesores iluminados. Lo anterior no significa que no hay que contar con un plan maestro del cambio, con un cronograma de actividades, responsables, y su respectivo presupuesto, todo lo cual puede ser elaborado centralmente, pero los cambios y sus resultados concretos deben ser materializados por los

<sup>7</sup> R. S. Schaffer, H. A. Thomson, “Successful Change Programs Begin with Results”, disponible en “Harvard Business Review on Change”, 1998

directivos de la línea, los cuales, como ya dijimos, deben estar convencidos de la necesidad del cambio, y se lo deben haber apropiado en su propia área, convertidos en “co-padres” de la criatura.

Los anuncios que convencen no son aquellos relacionados con la materialización de “actividades” o “proyectos de cambio”, sino con hitos de resultados concretos. El anuncio de que “el Ministro se reunió con los directivos regionales para dialogar sobre el cambio”, o “ya se realizó el curso introductorio a la nueva plataforma informática” no convence de nada, a nadie. En cambio, el anuncio de que “en los primeros dos meses de trabajo logramos reducir a la mitad el tiempo de atención en la ventanilla” convence, y mucho. Solo así la “oposición pasiva” comienza crecientemente a murmurar que “parece que esta vez es verdad, y mejor nos subimos a ese carro”.

También es convincente, en otros sentidos, anunciar que “hemos comenzado los procedimientos de auditoria interna y como consecuencia, hemos descubierto corrupción en la delegación regional Z, y los funcionarios involucrados han sido sometidos a sumario y despedidos”. Ahí es cuando los “capturadores” comienzan a desenfundar las armas blancas y hay que estar preparados, teniendo además a los padrinos políticos alineados. En sistemas complejos, las decisiones difíciles detonan una gran cantidad de efectos colaterales y propiedades emergentes, que deben ser previstas... en la medida de lo posible.

**Error # 7: Declarar la victoria muy temprano.** La mayoría de las veces se requerirán muchos años para que los cambios se arraiguen profundamente en la cultura de una organización, especialmente si ésta es grande. Hasta que los cambios no se arraigan en la cultura, los nuevos enfoques son frágiles y sujetos a regresiones. En vez de declarar la victoria total, deben declararse frecuentemente las victorias parciales, y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos.

Hasta aquí algunos de los más importantes errores mencionados por Kotter, pero parece indispensable agregar otro:

**Error # 8: Dejarse vencer por la cotidianidad.**

Al inicio, en la etapa de diagnóstico y planificación del cambio, todo es placer e inspiración, la creatividad está en su máximo. Pero luego comienza la tediosa implantación: en última instancia, la modernización de una institución se traduce en un gran conjunto de prosaicas tareas, como el rediseño del proceso X, la implantación del software Y, la capacitación del personal del área Z, la materialización del logro N. Si la cúpula no forma un “comité de cambio” del más alto nivel, cuya misión única y específica es reunirse en forma religiosamente quincenal para coordinar y empujar todas estas tareas, sin tratar los asuntos cotidianos en esa ocasión, las urgencias institucionales inevitablemente ahogan el proceso de cambio.

“Mediciones delirantes”: Habiendo transmitido el falso mensaje de que las “actividades” producen inevitablemente resultados, los promotores de “actividades” agravan su crimen al igualar la medición de actividades con verdaderas mejoras de desempeño. El “éxito” en una empresa consistió en lograr que el 100% de los empleados asistieran un curso de gestión de la calidad.

En “Successful Change Programs Begin with Results”

Los asuntos urgentes son siempre más urgentes que los asuntos importantes, y por supuesto siempre hay más cosas urgentes que asuntos importantes de largo plazo. El Ministro siempre tendrá una reunión muy urgente e importante con un Senador, el Directivo de un Servicio siempre tendrá una reunión muy urgente e importante con el Ministro, todos están legítimamente preocupados de cumplir con la ejecución presupuestal pues en caso contrario el próximo año les reducirán los recursos.

Lo que intentamos decir en este punto es: los Directivos empeñados en una transformación institucional deberán estar dispuestos a dedicar un 20 o 30% de su tiempo, por sobre lo naturalmente recargado de su agenda, a las transformaciones institucionales, y eso requiere gran disciplina, y sobre todo, el convencimiento de que llegar a casa aún más tarde de lo que están llegando es un sacrificio que vale la pena.

En suma, el mensaje de toda esta sección puede resumirse así: abordar un proceso de transformación institucional significativo va a requerir inevitablemente de una cúpula convencida, altas dotes de liderazgo en toda esa cúpula, una dedicación significativa de energía, mucha comunicación, mucha persistencia en el tiempo, y mucha paciencia.

Si el reformador siente que no dispone de todos estos ingredientes... mejor que no trate, y se contente con algunas reformas menores. Si siente que no está dispuesto, o que los tiempos políticos no lo justifican - lo cual puede ser legítimo - es preferible no embarcarse en aventuras de transformación mayor, limitarse a algunos cambios pequeños pero útiles que apunten en la dirección correcta, y no generar falsas expectativas en los ciudadanos, las autoridades políticas y los funcionarios de la institución.

## Las menospreciadas prácticas de trabajo

No siempre las transformaciones institucionales están basadas en grandes cambios de política pública, estrategia, o modelos de gestión. Hay humildes prácticas de trabajo de los directivos y los funcionarios, que tienen más que ver con ciertas disciplinas y valores profesionales que con grandes épicas conceptuales.

Para ilustrarlo, contaremos una historia real pero con ocultamiento de identidades. Visité como consultor una enorme planta productiva de una empresa pública latinoamericana, con el objetivo de proponer mejoras en su administración y gestión organizacional. La planta tenía el tamaño de dos campos de fútbol. Al costado, un edificio de administración, donde estaban todos los directivos y profesionales que supervisaban la operación. En el mega complejo productivo, sólo técnicos y obreros. Los profesionales, en el mejor estilo latinoamericano de castas, rara vez aparecían en la planta. Estaban haciendo sesudos estudios e informes. Si un obrero experimentaba un problema en la producción, debía caminar cerca de 300 metros, ingresar al edificio de administración, pedirle a la secretaria una reunión con su supervisor y sentarse a esperarlo.

Al visitar la planta, observé un “*container*” de transporte. Al preguntar de qué se trataba, un obrero explicó que era el “siestario”, donde se hacían turnos para dormir, con uno de ellos de guardia por si apareciera un supervisor. Al reingresar al edificio administrativo, mi primer comentario fue que no se necesitaba una “reingeniería de procesos administrativos”, ni un “cambio de estructura”, sino que los profesionales abandonaran las peores prácticas - frecuentes en América Latina - de no “mezclarse con los esclavos”, que se pusieran las botas y el casco de seguridad, y que pasaran al menos un 30% de su tiempo en la planta ensuciándose las manos. Si esta empresa hubiera sido japonesa, lo más probable es que el edificio administrativo completo hubiera estado al interior de la planta productiva.

Ocurre lo mismo con muchos Ministros y Directivos públicos, que pasan por el pasillo de la oficina de sus funcionarios sin mirar al costado, hablando cosas muy importantes por el celular, e ignorando completamente cómo ocurren las cosas en la realidad. La realidad es lo que ocurre en la ventanilla, cómo se hacen y supervisan los proyectos de obra pública en el terreno, cómo se

fiscalizan las actividades de asistencia social en el municipio. Allí es donde se agrega – o desagrega – valor público, y muchos directivos suelen mas bien vivir en las afueras de la “caverna de Platón”. Cuando penetran al interior lo hacen con fotógrafos y prensa, en “visitas a terreno” e inauguraciones.



Ejemplos hay cientos: reuniones que se citan sin avisarle oportunamente a los convocados, reuniones que terminan sin una minúscula acta de acuerdos, órdenes que se dan por conductos inadecuados, informes de auditoria que se elaboran pero se archivan sin revisarse por las autoridades, informalidades diversas, etc.

Sólo para remachar, y perdone el lector la reiteración: en las oficinas de venta de una muy privada aerolínea latinoamericana, hice cola media hora para cambiar un pasaje, asunto urgente. Al llegar al mesón, la vendedora, sin decir palabra, se paró y se fue. A los quince minutos, alarmado y confuso, le pregunté qué había ocurrido a su supervisor, que estuvo presente permanentemente. Me explicó cortésmente que era la hora de almuerzo de la vendedora y que estaría de vuelta en 45 minutos. Sin comentarios.

Por contraste, en una gran multinacional de productos de consumo masivo, para que un profesional ingrese a trabajar al afamado departamento de mercadotecnia, debe pasar varios meses con un delantal, reponiendo productos de la empresa en los anaqueles de los supermercados. Para ellos, el acto fundamental de la venta es el momento en que la dueña (o dueño) de casa extiende su mano y saca un producto del anaquele, y mientras el profesional no entienda y viva eso a la perfección no podrá dar un paso por las oficinas de mercadotecnia, por grandes que sean sus credenciales académicas. Esa multinacional tiene ventas que equivalen aproximadamente al producto bruto de todo Chile. Algo sabrán.

¿Se solucionan estos latinoamericanos problemas con reingenierías, reestructuraciones, mejoras de política pública, o cambios en el modelo de gestión? Ciertamente no. Se solucionan con disciplina, rigurosidad, y éticas de trabajo que deben estar presentes, en primer lugar, en los directivos, y de allí, derramarse a todo el personal de la organización.

Esto posiblemente tiene que ver con el clasismo intrínseco de la educación profesional latinoamericana, que distingue entre la casta de los “pensadores” y la de los “hacedores”. También sospechamos que tiene que ver con la draconiana separación disciplinaria de nuestra educación: los sociólogos piensan como sociólogos, los economistas como economistas, los psicólogos como

psicólogos, los ingenieros como ingenieros, todos desprecian la profesión del otro, y una buena mayoría no tiene en su armamento neuronal conceptos como eficiencia, prácticas de trabajo o procesos de trabajo, y terminan en un sillón directivo por gracia del partido respectivo.

Dejaremos estas hipótesis a los especialistas, y en este texto nos limitaremos a decir que el primer paso de cualquier transformación organizacional es revisar la miríada de pequeñas prácticas aberrantes y corregirlas, predicando con el ejemplo. Tal vez ello sea suficiente para lograr importantes cambios.

## **Enfrentando la natural resistencia al cambio**

Antes de ver un poco de luz, continuaremos con las oscuras dificultades. Hay otro clásico de Paul Strebels que se refiere a la natural resistencia al cambio de empleados o funcionarios<sup>8</sup>. El plantea que los directivos de una institución (nuevamente, refiriéndose al sector privado) hablan entusiastamente del cambio organizacional, la reingeniería, la calidad total y la transformación, pero que, igual como lo plantean Kotter, Schaffer y Thomson, en empresas del listado Fortune 1000 entre el 50% y 80% de estos programas “se quedan cortos” o de plano no resultan.

Su punto esencial es que directivos y funcionarios ven las cosas de muy diferente manera. Para los directivos, esta es una gran aventura intelectual, una oportunidad para mejorar sustantivamente las cosas, y de paso, triunfar profesional y/o políticamente. Para los funcionarios, el cambio no fue buscado por ellos, no es bienvenido, es percibido como disruptivo y amenazante, saca la situación de balance, los deja fuera de su “zona de confort”, y en una de esas, tal vez los despidan.

Podrán tal vez estar hoy en una institución mediocre o, como explicamos al hablar de sistemas complejos, “despelotada”, pero ya llevan algunos años, tienen sus amigos, se acomodaron con su jefe, hay ritos gratos, y de pronto aparecen los poco bienvenidos “reformadores” a alterar el natural equilibrio de las cosas. No estamos diciendo esto en tono peyorativo, como si a la gente le gustara la mediocridad. No es así. Pero al resultarles difícil atisbar qué les depara el futuro, o cuál será la ganancia para la institución, para ellos y para los ciudadanos, la resistencia al cambio comienza inevitablemente. Si el lector o este autor estuviéramos en la misma situación, reaccionaríamos de la misma manera.

En el caso específico del sector público latinoamericano, hay literalmente millones de trabajadores públicos que lo están pasando bastante mal en sus 8 horas laborales, que están simplemente “con mala onda”, que en consecuencia no hacen adecuadamente su tarea, con el consiguiente y abrumador costo para la educación, la salud, la justicia, y los demás servicios públicos. Asimismo, hay una conflictividad intrínseca e histórica entre autoridades y sindicatos del sector público.

Los peores vicios desde el lado directivo pueden resumirse en:

- a) directivos que rotan frecuentemente, con escasas habilidades de liderazgo y talento gerencial, con el consecuente deterioro en el clima organizacional;
- b) escasa consulta de opiniones relevantes, y escasa comunicación de mensajes relevantes; y
- c) la errónea creencia de que, si hay un mal clima organizacional, “este es un problema para el Gerente de Recursos Humanos”. Ciertamente no es así. Es un problema del liderazgo que cada directivo ejerce con su personal.

---

<sup>8</sup> P. Strebels, “Why Do Employees Resist Change?”, Harvard Business Review, Feb., 2000

Los vicios del otro lado:

- a) la defensa de la no evaluación, o de la evaluación ritual, en que todos deben obtener la calificación máxima, bajo una variedad de argumentos, que van desde la “subjetividad de la evaluación” a “el perjuicio para nosotros si todos los demás ponen calificación máxima”, lo cual es verídico pues en general los directivos prefieren no comprarse problemas en esta materia;
- b) la oposición pasiva o activa a cualquier tipo de reforma que pueda directa o indirectamente afectar la influencia del grupo sindical en el poder; y
- c) la defensa de parcelas de poder y dinero, y en ocasiones, la defensa de conductas indefensibles en aras de la inamovilidad.

El funcionario público latinoamericano suele pasar muchos años en un cargo mediocrementemente remunerado, inserto en una máquina burocrática, con una elevada rotación de jefes con escasa capacidad gerencial y liderazgo, con escasas ocasiones en que se consulta o escucha su opinión, en inadecuadas condiciones de infraestructura y equipamiento, sujeto a tratos jerarquizados y frecuentemente autoritarios, con remotas posibilidades de promoción y superación, y a cambio de estos males, con la “compensación informal” de la inamovilidad funcionaria y de una evaluación de desempeño de carácter ritual que generalmente no sirve ningún propósito útil. ¿Cómo nos sentiríamos Ud. o yo? Frustrados, desmotivados... y con una profunda desconfianza hacia todos esos reformadores y consultores que de vez en cuando se instalan en nuestra oficina a tratar de implantar nuevas modas gerenciales. Ese suele ser el punto de partida.

Lo peor que puede hacer el reformador es navegar haciendo juicios de valor sobre la gente, que en el fondo reacciona frente a los estímulos cercanos que el sistema complejo les provee. Como dice el refrán, nada es verdad, nada es mentira, cada uno ve las cosas del color del cristal con que se mira. Los directivos deben aprender a ver las cosas desde la perspectiva de los funcionarios, y examinar el “verdadero contrato” que ellos tienen con la institución.

Por “verdadero contrato” (Strebel lo llama *personal compact*) entenderemos la suma del contrato laboral formal, más la aplicación verdadera del contrato laboral - con las subentendidas inamovilidades y/o evaluación ritual y poco significativa - más las dimensiones psicológicas, sociales y culturales que definen la relación real entre el empleado y la institución: la suma de las obligaciones y compromisos mutuos entre ambos, formales e informales, que definen la verdadera relación laboral.

Las iniciativas de transformación organizacional amenazan el “verdadero contrato”, ya sea de manera proactiva o indirecta. Hasta que los directivos y jefes directos no definan, clarifiquen y discutan personalmente los términos del nuevo “verdadero contrato”, es difícil concebir que no haya resistencia al cambio.

En suma, los líderes del cambio deben en primer lugar generar un mensaje claro acerca de porqué los cambios son necesarios; a continuación, deben iniciar –en paralelo con los cambios – un proceso esencialmente conversacional para que los funcionarios puedan revisar y “comprar” el nuevo “verdadero contrato”; y finalmente deben poner reglas formales e informales para que los nuevos compromisos sean adoptados por todos.

Este proceso conversacional no se logra con boletines, sitios web ni carteles. Solo se logra con una gran cantidad de conversaciones, en pequeños grupos o individualmente, y en cascada: los directivos superiores con los mandos medios, los mandos medios con los funcionarios, en numerosas ocasiones. El principal obstáculo a estas conversaciones es el temor o la falta de

dedicación de los directivos o mandos medios a hablar con sinceridad y a escuchar, y esta es la principal razón por la que se requiere una gran dosis de persistencia, paciencia y reiteración, y una dedicación especial de tiempo al proceso de cambio, lo cual no se logra en los ratos de ocio.

En otras palabras, la “gestión de la resistencia al cambio” debe ser abordada sistemáticamente, con fases claras y planificadas, con gran dedicación, y de esta manera se pueden aumentar significativamente las posibilidades de éxito.

## **El rol de las tecnologías de información**

Hemos dicho anteriormente que este texto no aborda herramientas específicas de gestión, ni mucho menos tecnologías de información. No se trata aquí de hablar de bases de datos o de intranet, sino del rol social de estas tecnologías en los procesos de transformación institucional.

Es raro observar, a inicios del siglo XXI, alguna entidad pública que haya tenido razonables éxitos de transformación, en que no haya existido una componente relevante de uso de tecnologías. Esta no es, ciertamente, una panacea tecnocrática. Los grandes proyectos tecnológicos enfrentan en todo el mundo enormes dificultades, altas tasas de fracaso total o parcial, resistencias al cambio, y carencia de dirección estratégica por parte de las autoridades superiores, que suelen creer que este es un problema para el jefe del departamento de informática. Es difícil que los ejecutivos públicos con visión de estrategia tecnológica provengan de las filas de los profesionales informáticos<sup>9</sup>.

Las tecnologías de información son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública.

Lo que interesa destacar aquí no es la utilidad de estas tecnologías, ni su impacto en la eficacia, eficiencia o calidad del servicio. Ese es un problema técnico. Lo que importa, en materia de gestión del cambio, es que una vez que las tecnologías han logrado implantarse e incorporarse en las prácticas de trabajo, ellas sirven para “cristalizar” el cambio.

La evolución institucional suele darse en pequeñas fases, que luego “cristalizan” para luego dar el siguiente paso. Las tecnologías son un potente agente “cristalizador”, siempre que se hayan desarrollado con sentido común, prediseñando y optimizando los procesos de trabajo, y convirtiéndose en una verdadera ayuda para el funcionario y el ciudadano. Una vez que una tecnología ha sido implantada con éxito, y a través de ella se han formalizado procesos y prácticas adecuadas de trabajo, la vuelta atrás es difícil.

También hay “pequeñas prácticas tecnológicas”, que son mayoritariamente desconocidas en el sector público, que no cuestan tiempo ni dinero en su implantación, y que tienen enormes potenciales de transparencia y eficiencia del trabajo. En mi experiencia, a la fecha de escritura de este texto, 9 de cada 10 funcionarios en América Latina desconoce, por ejemplo, lo que es un “Google Group” o un “Google Calendar”. Gratuitos, permitirían organizar el trabajo, coordinar y compartir información y documentos valiosos, intercambiar mensajes y coordinar agendas y reuniones, no sólo al interior de una oficina pública, sino por ejemplo entre todas las unidades regionales de un servicio público. Son herramientas típicamente conocidas como “group ware” que

---

<sup>9</sup> Jane E. Fountain, “Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change”, The Brookings Institution, 2001

permiten impactantes aumentos de eficiencia a costo cero. Su subutilización se debe, única y exclusivamente, a la carencia de una cultura informática mínima en el sector, pues no requiere ni siquiera de permisos o instructivos ministeriales para su utilización.

## Estrategias genéricas de cambio

Un dilema frecuente respecto a los cambios institucionales es tener que escoger entre el enfoque *rápido y sucio* vs. el *lento y limpio*. El primero suele darse cuando la autoridad decide dar un giro radical, probablemente con una legislación nueva, que altera en forma significativa la estructura o funciones institucionales. Si ésta llegara a alterar intereses de *stakeholders* o funcionarios, va a estar acompañada inevitablemente de una dosis de conflicto.

Un ejemplo de la última década es la privatización de las empresas portuarias chilenas, por ley. Esto vino, comprensiblemente, acompañado de violenta oposición y demostraciones por parte de los gremios portuarios, la cual fue zanjada finalmente a través de conductos políticos, con un paquete muy robusto de indemnizaciones, y el proceso culminó exitosamente. No estamos aquí opinando sobre la política pública de privatizar o no las empresas, si era o no la correcta, no es el tema de este texto, sino que estamos dando un ejemplo de estrategia genérica de cambio.

Ejemplos de *lento y limpio*, en el mismo país, son las profundas transformaciones institucionales del Servicio de Impuestos Internos o Banco Estado. Ambas son hoy entidades de clase mundial en varios ámbitos. No hubo cambios legislativos, fue lenta y progresiva, con una gran profesionalización de las capas gerenciales, enormes transformaciones informáticas, y si bien hubo algunos momentos de conflicto gremial, no tuvieron gran resonancia pública. Como contraparte, ambos procesos de transformación duraron más de diez años, y pasaron por el establecimiento de una alianza estratégica entre las autoridades y los gremios.

Obviamente, hay grados intermedios. La decisión del camino a tomar es tal vez la más crucial, y está estrictamente ligada al piso político disponible para las transformaciones. Como ya hemos dicho, el reformador que intenta ir más allá o más rápido de lo que su piso político le permite, termina inevitablemente en su casa escribiendo sus memorias.

Cabe agregar otra dimensión estratégica del proceso de transformación institucional: de *arriba abajo* (*top down*) vs. *abajo arriba* (*bottom up*). En este ámbito hay otra decisión crítica, de calibración fina, en la cual se pueden cometer errores, estrechamente asociados al manejo de la resistencia al cambio.

El proceso *top down* está de algún modo relacionado con el *rápido y sucio*, aunque no son equivalentes. Se refiere a transformaciones diseñadas en la cúpula institucional (aun cuando no involucren legislación), y después implantadas sin demasiadas consultas a los funcionarios, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos, que podrían perder poder, bienestar o el propio trabajo. Este tipo de intervenciones suele ser de carácter radical, de quiebres conceptuales o estratégicos importantes. Cambios de modelo de negocio, tipos de servicio, estructura organizacional, formas y canales de llegada al ciudadano, etc.

A la inversa, el proceso *bottom up* suele ser liderado por directivos con una filosofía participativa, y el diseño de las transformaciones es efectuado por equipos de funcionarios, con las técnicas propias del trabajo en equipo y los grupos de calidad. El estilo *bottom up* suele estar asociado a cambios adaptativos y de menor envergadura estratégica, pues es raro observar procesos consultivos de esta índole que culminen en la implementación, por ejemplo, de dolorosas transformaciones o incluso

eliminaciones en organigramas, procesos y funciones. Se trata, en este caso, de que las mismas personas sigan haciendo lo mismo que antes, en las mismas estructuras, pero un poco mejor, y suele estar asociada a procesos de transformación *lentos y limpios*.

Por cierto, estas son caricaturas de lo que pasa en la realidad, que es más compleja, híbrida, con algunas etapas más cerca del *top down* y otras más *bottom up*. La realidad siempre está más cercana a la lógica difusa que a la aristotélica. El punto central es que se puede fácilmente errar en un sentido o el otro. Si se actúa en forma excesivamente *top down* en una institución en que las bases tienen poder real – como por ejemplo los médicos en un hospital, o un sindicato particularmente poderoso -, los cambios son poco aceptados y el fracaso está garantizado. Asimismo, los procesos *top down* lucen muy bien en la mesa del diseñador, pero su materialización en la práctica es muy difícil... las personas no sienten los cambios como propios.

A la inversa, los procesos excesivamente *bottom up* son difíciles de implementar cuando el personal que participa en los rediseños es de un nivel bajo, o está muy desmotivado, o en conflicto con las autoridades. Como dijimos anteriormente, las transformaciones *bottom up* no suelen producir quiebres conceptuales significativos, ya que la opinión promedio de los funcionarios de una organización pública o privada suele ser que las cosas se sigan haciendo casi igual que antes.

Por supuesto, puede haber combinaciones, en el sentido de una primera fase radical y *top down*, seguida de una fase limpia y *bottom up*. En realidad, esta secuencia es casi mandatoria, en el sentido que, después de los cambios mayores, siempre sobrevendrá una etapa de ajustes menores, mucho más participativa. Lo que no debe hacerse nunca es el proceso inverso: iniciar un proceso participativo y posteriormente sorprender a la gente con anuncios mayores. Es como hacer un proceso de mejora continua antes de hacer reingeniería radical de procesos. El daño generado es bastante irreversible.

No hay una estrategia mejor que la otra, y la elección depende, una vez más del sentido común, de las situaciones específicas, del nivel de preparación y poder real del personal, la radicalidad de los cambios requeridos, el piso político, y el tipo de liderazgos necesarios y disponibles. Acertar en la proporción correcta es vital, y errar en cualquiera de las dos direcciones trae consigo grandes costos.

## Secuencia genérica del plan de cambios

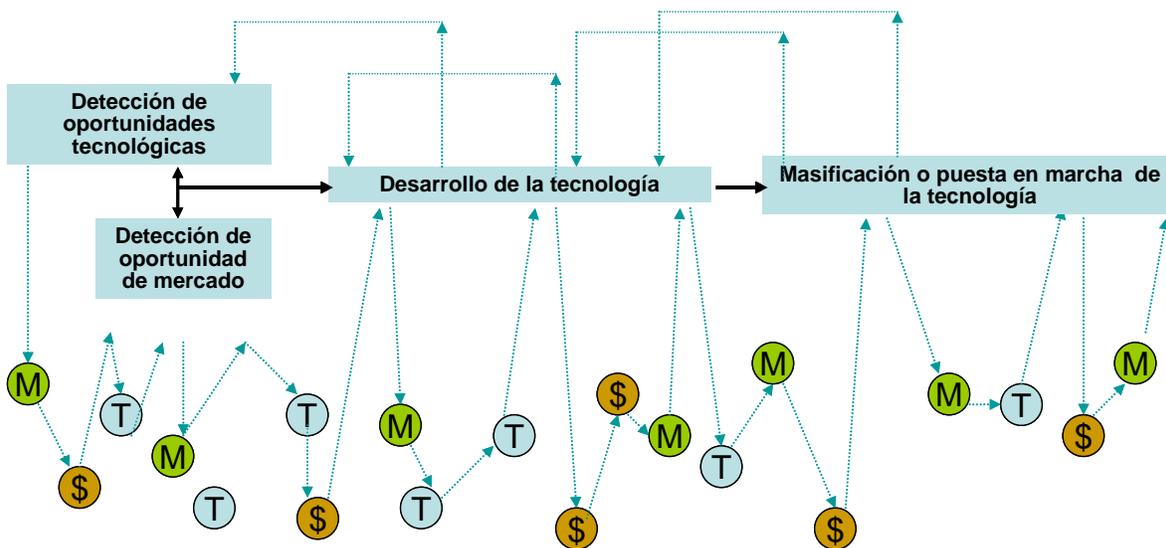
Hasta ahora, todo lo dicho en el texto debe considerarse como la introducción conceptual, los elementos que el reformador debe considerar cuando está planificando una transformación institucional. A partir de este punto, el texto se convierte en una guía... hasta donde es posible definir guías de acción en la intervención de sistemas complejos, cada uno con grandes peculiaridades. Por ello, hemos preferido llamarla “secuencia genérica”, que deberá ser adaptada con sentido común a las circunstancias.

Antes de entrar en materia, es importante traer a esta mesa un concepto extraído de un campo completamente diferente, el de la gerencia de la innovación tecnológica en las empresas. Este es el concepto de “*concurrent development*” o desarrollo concurrente.

Antiguamente, las empresas realizaban sus desarrollos tecnológicos de manera completamente lineal. Primero el laboratorio, luego las pruebas piloto, luego la ingeniería básica, los estudios de inversión, la ingeniería de detalle de la fábrica, la construcción, la puesta en marcha y la introducción al mercado del nuevo producto. Todo se hacía en casa. Visto simplistamente, el proceso era así:

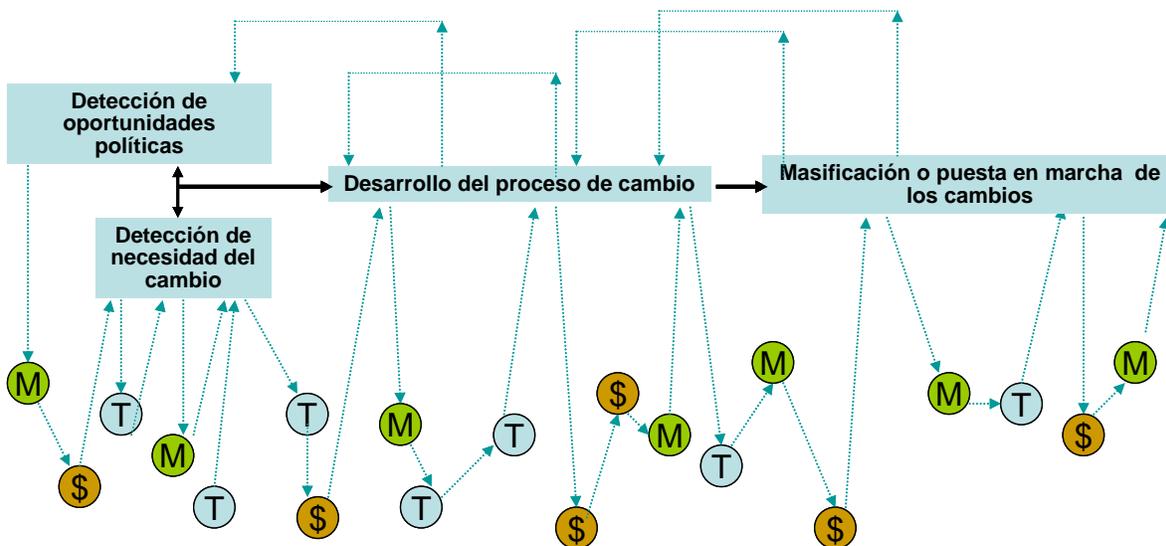


Sin embargo, con esta forma lineal de actuación el desarrollo de nuevos productos tomaba entre 4 y 10 años. Por ello, este modelo fue mutando hacia el concepto de desarrollo concurrente, en que las etapas se traslapan unas con otras, con una constante interacción con clientes o usuarios del mercado (M), financistas (\$), y tecnólogos de otras partes del mundo (T). Un proceso en red, mucho más abierto y flexible. Visto gráficamente:



Este es un proceso más caótico, “despeinado”, con etapas traslapadas, y en constante interacción con terceros. Su resultado fue que la tasa de éxito de las innovaciones aumentó significativamente y los tiempos de desarrollo se redujeron a la tercera parte.

Un proyecto de cambio en el sector público es en realidad una innovación institucional, por lo que tiene muchas similitudes: el diálogo con los financistas (\$) es el mismo, aunque en este caso es el Ministerio de Hacienda o Finanzas, el mercado (M) pasan a ser los usuarios y otros *stakeholders*, y la (T) es la de los trabajadores y gremios que es necesario convencer, entusiasmar y subir al carro del cambio. La gráfica entonces luciría así:



La secuencia ideal de cambios tampoco es muy diferente en una organización privada, aunque en cada etapa que describamos agregaremos los ingredientes propios del sector público:

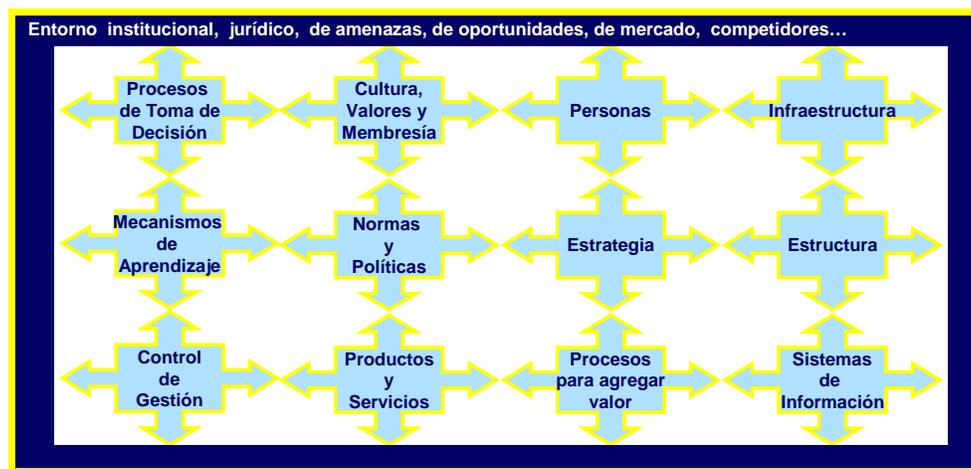


En el diagrama anterior, se observan 15 etapas genéricas – que en la vida real tienen grandes traslapes entre ellas – y en el triángulo de la derecha se intenta describir la sensación general que debiera ir viviendo la organización: es necesario partir por clarificar la percepción de problemas y la necesidad de cambios, para posteriormente ir construyendo la imagen futura, logrando los primeros resultados, que van generando la creciente convicción y finalmente la satisfacción con el cambio.

En paralelo con esta secuencia, lo que debe ocurrir permanentemente es el proceso de renegociación del “verdadero contrato” con los funcionarios y gremios, la permanente seducción de todos los *stakeholders* principales (incluyendo de manera preponderante a los financiadores y los gremios), y la generación permanente de pequeños triunfos verificables que van construyendo la convicción.



A continuación reseñaremos los elementos clave de estas 15 etapas. Debemos recordar, del texto antecedente a este (“Sistemas complejos y gestión pública”), que el cambio es holístico, y que debe tomar siempre en cuenta, tanto en los diagnósticos como en las propuestas, lo que allí hemos llamado “los doce espacios” de la gestión:



Lo anterior no significa que todo proceso de cambio deba involucrar todos estos elementos, pero a lo menos, deben ser revisados en el diagnóstico inicial para constatar que no exista un nudo crítico en alguno de ellos. Asimismo, debemos reiterar que esto NO intenta ser un recetario de cocina, como los típicos libros de “*management by best seller*”, del tipo “15 etapas para modificar los 12 espacios de la gestión pública”. La aplicación mecánica de recetas en materia de gestión de sistemas complejos es una receta... para el fracaso. Con estas advertencias, revisemos las 15 etapas, que con toda seguridad se irán mezclando en el camino y teniendo saltos hacia atrás y adelante. .

**Etapa # 1: Levantamiento de información.** El levantamiento utiliza como herramientas: a) revisión de cifras e indicadores relevantes; b) consulta de opiniones de *stakeholders*, ejecutivos, clientes, y personal vía encuestas, entrevistas y *focus group*; c) revisión de documentos, tales como otras experiencias internacionales, planes, informes anuales; siendo frecuente que existan diversas

consultorías previas valiosas pero nunca utilizadas; otros levantamientos específicos (p. ej. mapeo de procesos críticos, levantamiento de sistemas de información, estudios ad hoc).

**Etapa #2: Análisis y síntesis.** La esencia misma de la buena gerencia es la capacidad de combinar adecuadamente análisis (hemisferio izquierdo del cerebro) con síntesis (hemisferio derecho, capaz de visualizar *patterns*). En esta etapa el ejercicio del sentido común es crítico.

Es fácil ahogarse en una montaña de datos irrelevantes, y la capacidad para separar la paja del trigo es esencial. Se trata, en definitiva, de entender cual es, en el momento del diagnóstico, el verdadero modelo de negocio - o modelo de agregación de valor público - con que está operando la organización, si sus productos o servicios son los adecuados, si sus macro-procesos de trabajo son los que deben ser, si su estructura de alianzas es la correcta, si su organización es la adecuada, etc.

Un producto concreto de esta etapa deben ser los diagramas sistémicos de causa - efecto que interrelacionan los principales obstáculos y-o las principales oportunidades institucionales; una estimación preliminar del potencial de mejoramiento en la eficacia, eficiencia y calidad del servicio público que se podría obtener; y el material preparatorio para las diversas reuniones o talleres de consenso a realizar en las siguientes etapas con los diferentes *stakeholders*. Es, en suma, el diagnóstico preliminar que permitirá socializar la percepción de problemas y la necesidad de cambios.

**Etapa #3: Consenso sobre el diagnóstico.** En esta etapa se materializan los eventos necesarios, con los *stakeholders* clave, para lograr un diagnóstico consensuado, y una visión preliminar de la necesidad de cambios y mejoras institucionales.

Deseablemente, de aquí debe surgir un diagnóstico más afinado y retroalimentado, que permita el nuevo diseño, y un listado de *quick wins* o ganancias rápidas, las mejoras menores pero inmediatas que pudieran desarrollarse en cualquier escenario, que no requieren de grandes conceptualizaciones estratégicas, y que como hemos dicho, son un elemento crucial de la motivación por los cambios. A partir de este momento, cualquier mejora factible, y que apunte razonablemente en la dirección correcta, adquiere primera prioridad.

Asimismo, es deseable a estas alturas contar con una línea base de la situación inicial, contra la cual se efectuarán las evaluaciones posteriores de impacto del proyecto. Esto, comprensiblemente, le importa mucho a los que tendrán que financiar el proceso de cambio.

Debe notarse que en esta etapa no se requiere de un diagnóstico detallado, sino de los consensos básicos necesarios sobre los principales problemas, oportunidades y sus interrelaciones. Es posible que en etapas posteriores puedan o deban realizarse diagnósticos en profundidad de algunos subsistemas, como por ejemplo mapeo detallado de procesos clave, o mediciones de indicadores aun no disponibles, etc. Lo importante en esta etapa es lograr los consensos fundamentales sobre el proceso de cambio necesario. El diagnóstico final se materializa más adelante, cercano a las etapas # 8 o #9. Ya lo dijimos: es importante traslapar etapas.

**Etapa #4:** Visión inicial de los cambios. Este es el momento de la inspiración. Ya es indispensable una primera construcción de la visión de futuro. Ambiciosa dentro de las posibilidades y restricciones, pero factible. Podrá ser a 2 años, 4 años, 6 años, o como en Japón, a 25 años plazo. Esto lo definen los tiempos políticos. Debe ser atractiva, fácilmente comprensible, y contener mensajes claros respecto a lo que se desea lograr<sup>10</sup>. Si la visión de futuro es una larga y pomposa

---

<sup>10</sup> J. C. Collins, J. I. Porras, "Building your company's vision". En "Harvard Business Review on Change"

frase del tipo “seremos una organización de excelencia al servicio de la ciudadanía y con funcionarios motivados”, que en realidad es aplicable a cualquier organización, no ayuda en nada y no convence a nadie.

Una visión de futuro debe a) contener los valores fundamentales que se van a promover y respetar por sobre todas las cosas, b) el propósito central de la organización, el ¿para qué estamos aquí?, c) las 3 o 4 metas ambiciosas, incluso intimidantes, que nos proponemos lograr en el largo plazo, con una descripción vívida y movilizadora de las mismas.

Si una empresa es capaz de generar una imagen de futuro tan vívida como la descrita en el recuadro, una organización de servicio público bien puede plantearse metas y valores aun más motivantes, sean éstas en el mundo de la educación, la salud, la protección social o el desarrollo competitivo de un país. Si se comienza con una expresión burocrática de la visión de futuro, el avión va a volar muy bajo.

Nuestros valores centrales pasan por ser pioneros, nunca seguir a otros, y por alentar la creatividad individual.

Nuestro propósito es experimentar la alegría de la innovación y la aplicación de tecnología para el beneficio del público.

Nuestras metas implican convertirnos en la compañía más reconocida por cambiar la mala imagen internacional de la calidad de los productos japoneses, y por ser la primera compañía japonesa que penetre el mercado norteamericano y distribuya directamente allí.

Sony, 1950, 5 años después de las bombas de Hiroshima y Nagasaki.

Asimismo, este es el momento para plantear los tres o cuatro pilares estratégicos del cambio, los conceptos fundacionales de la transformación: modificación de la legislación X, reestructuración radical de la forma en que se presta el servicio Z en base a tecnologías de información, descentralización regional de las funciones N, cobertura total de la población de bajos recursos con el servicio M.. Asimismo, si es posible comprometerse con la mejoría verificable en algunos indicadores clave relacionados con estos grandes logros, aunque sea aproximadamente, esto es de gran ayuda en la negociación con financistas y *stakeholders*.

Nuestros valores centrales pasan por ser intransables en materia de probidad, y por privilegiar la excelencia en el servicio público por sobre las actitudes burocráticas.

Nuestro propósito es transformarnos, con la ayuda del mundo académico, en la principal escuela de pensamiento e innovación en materia de ingeniería e infraestructura del país.

Nuestras metas implican diseñar y desarrollar un plan de infraestructura de riego y transporte, de 10 años plazo, que transforme significativamente la competitividad de nuestro país.

Un hipotético Ministerio de Infraestructura de un hipotético país latinoamericano

Por último, en esta etapa ya debiera ser posible identificar y calendarizar algunos de los grandes proyectos de transformación, y proponer varios hitos de resultados concretos, aquellos que convencen.

**Etapa #5: Estrategia de intervención.** Si el etapa anterior fue el momento de la inspiración, este es el del arte y la política. ¿Qué tan rápido, qué tan vertical, que tan lento, qué tan participativo? ¿Con qué fuerza política se cuenta, y hasta dónde podemos llegar? ¿Cuál ha sido el resultado de los sondeos preliminares con los gremios y con los *stakeholders*? ¿Podemos generar algunos resultados rápidos y convincentes, que sirvan como plataforma para una segunda etapa? ¿Cuál es el momento más indicado para subir al carro a los directivos de 2º nivel, a los mandos medios, y quién lo va a hacer? ¿Contamos con el stock adecuado de líderes internos? ¿La prensa nos va a apoyar? Este es el

momento en que los gerentes públicos tecnocráticos suelen fallar, y es el período crítico para decidir cuál estrategia o combinación de estrategias genéricas usar, en qué orden, con qué ritmo, y la profundidad de los cambios.

**Etapas #6: Diseño del plan preliminar.** Con todos los antecedentes acumulados hasta este momento, y habiendo asegurado la convicción de un porcentaje significativo de la cúpula institucional, ya es posible realizar un primer diseño ordenado del plan de transformación, sus grandes etapas e hitos, un presupuesto aproximado, y una cartera de proyectos de transformación con sus respectivos responsables, que incluya específicamente las instancias de comunicación y reunión de jefes con subordinados en sus diferentes niveles para producir el proceso de retroalimentación.

De particular importancia resulta el involucramiento de los directivos de línea en el proceso de transformación, el cual no puede ni debe ser ejecutado por un grupo ajeno a la organización. Si hay consultores, estos no están para ejecutar los cambios, sino para apoyar a los directivos de línea en concebir y ejecutar los cambios, salvo que sean tareas particularmente técnicas como el diseño de un plan informático o un mapeo detallado de procesos.

Asimismo, es particularmente relevante elaborar, como parte integral del plan, un mapa preliminar de riesgos, esto es, un listado de todos los eventos que podrían obstaculizar o hacer fracasar el plan, una evaluación de los mismos, y los respectivos planes de mitigación o contingencia.

**Etapas #7: Consenso sobre el plan preliminar.** Tal y como en etapas anteriores se generó un adecuado nivel de consenso sobre el diagnóstico, la necesidad de cambios, y una visión preliminar del futuro, este es el momento para generar el consenso sobre el plan de transformación. Nuevamente, esto no se logra con un simple memorando, sino con comunicación extensiva y personalizada con los funcionarios, que estarán con seguridad preguntándose cómo los afecta a ellos, en qué altera su “verdadero contrato”, lo cual requiere que el diálogo sea con el jefe inmediatamente superior. La “cascada comunicacional” vuelve a repetirse.

**Etapas #8: Organización para la implementación.** Aquí yace una de las causas más frecuentes de fracaso. Una transformación institucional significativa es... un gran proyecto, con muchas actividades o subproyectos, muchas personas involucradas, mucha coordinación, comunicación, manejo de recursos, control de su gestión, evaluación de riesgos, y posiblemente involucre adquisiciones de bienes y servicios. Y los grandes proyectos deben ser coordinados por... un buen gerente de proyecto. Este es en sí mismo un oficio que requiere formación en técnicas de gestión de proyectos<sup>11</sup>, habilidades especiales, liderazgo, y experiencia previa en... manejo de proyectos. Todo proyecto genera cambios, y todos los cambios generan fricciones. El buen gerente de proyecto es, en su esencia, un “lubricador de fricciones”.

Muchas organizaciones suelen, de manera algo irresponsable, embarcarse en un programa de transformación significativa, pretendiendo que algún funcionario coordine esto en sus ratos de ocio, mientras desarrolla sus tareas habituales, o bien designando a una persona interna o externa que no posee estas competencias. El fracaso está asegurado.

El otro elemento crítico es la creación del “comité de proyecto”, integrado por las máximas autoridades institucionales. Dice el refrán que no existe proyecto en la historia de la humanidad que se haya terminado a tiempo, dentro del presupuesto, y con las mismas personas que lo comenzaron.

---

<sup>11</sup> Ver “Project Management Institute”, [www.pmi.org](http://www.pmi.org)

Muchos subproyectos van a estancarse por razones burocráticas, presupuestales, conflictos en el equipo, mala conducción. En una organización vertical, los únicos que pueden destrabar los problemas, asignar recursos, instruir que las cosas se hagan, o cambiar responsables, son las autoridades.

De ahí, la necesidad de una reunión periódica, en que el gerente o coordinador del programa informe sobre la marcha de cada subproyecto, y se adopten las medidas necesarias. Como todo plan, probablemente al fin del camino habrán desaparecido algunos subproyectos y aparecido otros, ajustándose a la cambiante realidad. Esta es la instancia donde debe adoptarse ese tipo de decisiones. Retomando a Kotter, si los integrantes de este Comité, que son a su vez los responsables de que las cosas cambien en cada una de sus divisiones o departamentos, no están realmente convencidos de la necesidad de cambios, esta pasará a ser una instancia ritual e inútil... otra receta para el fracaso.

**Etapas #9 y #10. Diseño del plan detallado y el plan de comunicación.** Estando ya superadas razonablemente las etapas de la inspiración, el arte y la política – aunque nunca terminan del todo – comienza básicamente la etapa de la transpiración y el trabajo duro, de toda la organización.

El plan de transformación institucional, que seguramente ira mutando en el tiempo, deberá tener cuatro componentes esenciales:

- a) el de las transformaciones sustantivas, que podrá ser una nueva plataforma informática, cambios en procesos, redefiniciones de servicios, estructura, políticas de personal, e incluso obras de infraestructura, cada uno de los cuales es en si mismo un proyecto, con responsable, recursos y plazos;
- b) la componente de la comunicación y el diálogo permanente y la retroalimentación con funcionarios y stakeholders, que debe estar programada en actividades, que deben involucrar a los directivos de máximo nivel,
- c) la componente de quick wins o ganancias rápidas y materializables con facilidad, que sean congruentes con el plan, la cual debe tener diversos responsables de sus respectivas actividades, y que debe incluir de manera fundamental las mejorías evidentes en las prácticas de trabajo de la cúpula directiva,
- d) la componente de control de gestión del propio plan, en la que el gerente del programa deberá presentar periódicamente al comité de proyecto el estado de avance, los indicadores verificables, las obstrucciones principales, y el análisis de los riesgos políticos, técnicos y organizacionales del programa y cada uno de sus proyectos, con un programa concreto de mitigación de esos riesgos.

**Etapas #11 y #12. La ejecución.** El 90% del tiempo y el esfuerzo está aquí, en la construcción e implementación de cada proyecto, el entrenamiento del personal, los duros de roer cambios en prácticas de trabajo y hábitos, los nuevos manuales de operación si es que son necesarios, y de manera fundamental, la comunicación de los resultados verificables que se vayan obteniendo. Este párrafo es el más breve, y a la vez el de mayor envergadura de esta sección.

**Etapas # 13 y 15. Evaluación de impacto.** La evaluación preliminar se realiza tan pronto sea posible, cuando los principales proyectos que representan una mejora en la agregación de valor público estén en marcha, aun cuando no esté todo terminado. Para ello, habrá sido esencial construir la línea base, en las etapas iniciales del programa. La evaluación final, que será no solo de impacto

inmediato, sino de impacto final incluyendo las externalidades positivas y negativas del cambio (*output* y *outcome*) podrá realizarse después de un largo tiempo en que las transformaciones ya se hayan asentado.

**Etapas #14. Mejora continua.** Ya finalizado el plan, o a lo menos algunas componentes significativas del mismo, es necesario montar un mecanismo ordenado y bien organizado, para que distintos grupos de funcionarios y mandos medios puedan ir proponiendo mejoras permanentemente. Esta es una técnica gerencial en si misma, que no puede dejarse al azar, que está descrita en la literatura<sup>12</sup> bajo diferentes “sabores”, tales como *kaizen* o *six sigma*. No se trata de un mero “buzón de ideas” sino una verdadera y organizada “fábrica de innovaciones”, con un coordinador, control de gestión, incentivos, metodologías, e instancias de evaluación, financiamiento e implementación de las ideas propuestas.

## Epílogo

Ya al borde de finalizar este texto, el lector puede sentirse tal vez algo abrumado. Como lo advertimos al inicio, la transformación significativa de instituciones públicas requiere de una verdadera montaña de esfuerzo, metodología, paciencia, persistencia, habilidad política y liderazgo. Pero el premio obtenido, en materia de bienestar ciudadano, ciertamente amerita el esfuerzo.

Crear buenas instituciones o programas desde cero es más fácil que transformar una institución grande, con décadas de tradición burocrática. Los programas de transformación institucional pueden ser modestos o ambiciosos, y pueden adoptar las más distintas variedades de transformación, en cualquier ámbito del modelo de agregación de valor institucional. Pero el hilo conductor de la gestión del cambio es muy similar en ellas, y es el que esperamos haber transmitido en estas páginas. Sólo queda desearle buena suerte y mucha paciencia al lector que se decida a realizar estas transformaciones, dispuesto a correr todos los riesgos y a jugárselas en esta aventura. Bien vale la pena.

---

<sup>12</sup> M, L. George, et al, “The Lean Six Sigma Pocket Toolbook: A Quick Reference Guide to 100 Tools for Improving Quality and Speed” , 2004. Ver también K. Dailey, “The Kaizen Pocket Handbook” , 2005.